

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

26-1 | 2007
Fakten und Statistiken 2007

12. Asylpolitik und Migrationsfragen

Rosita Fibbi



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/124>
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2007
Number of pages: 189-205
ISBN: 978-2-88247-067-6
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Rosita Fibbi, « 12. Asylpolitik und Migrationsfragen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 26-1 | 2007, Online erschienen am: 01 April 2010, abgerufen am 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/124>

12. Asylpolitik und Migrationsfragen*

IM SEPTEMBER 2006 hiess das Schweizer Stimmvolk mit grosser Mehrheit das Asylgesetz und das Ausländergesetz gut. Nun dreht sich die öffentliche Diskussion zur Migrationspolitik um die Umsetzung dieser Gesetze, insbesondere um die Übereinstimmung mit den internationalen Normen bei der Anwendung des Asylrechts sowie um die Integrationspolitik, bei der die Behörden in Zukunft mit mehr Härte vorgehen werden. 2006 wurde die Rolle der Rechtsprechung bei der Anwendung des geltenden Rechts gestärkt.

12.1. Internationale Migrationspolitik

12.1.1. Internationale Entwicklungen

□ *Hochrangiger Dialog über Migration und Entwicklung bei den Vereinten Nationen*

Der Bericht der *Global Commission on International Migration* (GCIM), welche von der UNO den Auftrag erhalten hatte, die öffentliche Diskussion über die Bewältigung der Migration zu fördern, wurde im Herbst 2005 veröffentlicht und stiess auf grosses Interesse.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.1.1. Global Commission on International Migration, S. 197-198.

Die Schweiz hatte diese erste gross angelegte Initiative der UNO zum Thema „Migration“ mit Entschiedenheit unterstützt. Die GCIM mit Sitz in Genf wurde inzwischen von anderen Initiativen abgelöst: Die Vereinten Nationen leiteten im September 2006 in New York einen hochrangigen Dialog über internationale Migration und Entwicklung ein. So hat sich die UN-Generalversammlung erstmals mit der Migrationsfrage auseinandergesetzt.

Die Arbeiten in New York führten zur Schaffung des Weltforums über Migrationen und Entwicklung, in dem die Regierungen ihre politischen Aktivitäten in Bezug auf Migrationsfragen untersuchen und vergleichen können. Es soll ein konsultatives, informelles und freiwilliges Gremium sein, keine zwischenstaatliche Kommission, die Verhandlungen führt und Empfehlungen abgibt. Das erste Treffen des Forums findet 2007 in Belgien statt.

Die Europäische Union und die Gruppe der 77 (G-77), wie auch die Schweiz unterstützten den Vorschlag von UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Schaffung dieses ständigen Gremiums. Der Generalsekretär hatte im Januar 2006 den früheren Direktor des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) und der Welthandelsorganisation (WTO), Peter Sutherland, zu seinem Vertreter für Migration und Entwicklung ernannt.

* Von Rosita Fibbi, Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM), Universität Neuenburg; Institut d'anthropologie et de sociologie, Universität Lausanne.

12.1.2. Entwicklungen auf europäischer Ebene

□ Die Frage der „Illegalen“ auf der Tagesordnung

Das *Schweizerische Jahrbuch für Entwicklungspolitik* hat sich mit der Frage der Sans-Papiers unter dem Blickwinkel der Schweizer Innenpolitik bereits 2005 beschäftigt.

📖 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.3.3. Sans-Papiers: ein landesweites Phänomen, S. 212.

2006 wurde die Frage aus aktuellem Anlass in einem weiter gefassten Kontext erneut aufgenommen, diesmal auf internationaler Ebene. Grund war der Versuch vieler Afrikaner, über Libyen, Italien, Griechenland und vor allem über die Kanarischen Inseln nach Europa zu gelangen. Im ersten Halbjahr 2006 waren es laut der Internationalen Organisation für Migration bereits 10 000, zweimal mehr als im Vorjahr. Die Organisation schätzt den Anteil der illegalen Migranten, die bei ihrem Versuch, mit behelfsmässigen Mitteln nach Europa zu gelangen, das Leben verlieren, als sehr hoch ein. Wegen der Spannungen im Jahr 2005, als zahlreiche Personen aus Afrika südlich der Sahara über die spanischen Enklaven Ceuta und Melilla auf marokkanischem Hoheitsgebiet den Weg nach Europa zu erzwingen versuchten, wichen immer mehr Migranten auf den Seeweg aus.

Angesichts dieser Geschehnisse führten Spanien und Marokko im Juli 2006 die euro-afrikanische Ministerkonferenz über Migration und Entwicklung durch. Es war der einzige grössere Schritt im Migrationsbereich, der von der Europäischen Kommission aktiv unterstützt wurde¹. Siebenundfünfzig Länder nahmen an der Konferenz teil, darunter auch die Schweiz. Frankreich und Spanien forderten, dass mit Afrika zusammen „ein Modell kontrollierter Migration“ in Richtung Europa erarbeitet werde, das „für beide Seiten nutzbringend“ sein sollte.

Die Konferenz mündete in ein Aktionsprogramm. Dieses beruht auf der Überzeugung, dass der Umgang mit der Migration zwischen Afrika und Europa in eine Partnerschaft zur Armutsbekämpfung und zur Förderung einer nachhaltigen und gemeinsamen Entwicklung eingebettet werden sollte. Das Programm betont die positiven Aspekte der Migration: Es will afrikanischen Studierenden den Zugang zu Universitäten und Elite-Hochschulen erleichtern, ein euro-afrikanisches Geschäftsforum schaffen und Unternehmer-Migranten dabei helfen, wirtschaftliche Aktivitäten aufzubauen. Ferner sollen Programme der Zusammenarbeit zur Bewältigung der legalen Einwanderung erarbeitet und Massnahmen zur Erleichterung des freien Personen- und Arbeitnehmerverkehrs verabschiedet werden. Die Herkunfts- und Transitländer wollen ihrerseits die Verfahren für die Rückführung illegal Eingereister erleichtern und Standards definieren, die ihnen eine Behandlung in Würde garantiert. Zur Zusammenarbeit im Kampf gegen die illegale Einwanderung gehören Sensibilisierungskampagnen für die Gefahren der illegalen Migration sowie freiwillige Rückreisen und Wiederaufnahmen, der Kampf gegen das Schleppertum und die Verstärkung der Kontrollkapazitäten an den Landesgrenzen der Transit- und Herkunftsländer.

Es wurde ein Ausschuss für die Folgearbeiten gegründet, um eine gute Umsetzung des Aktionsplans sowie die Kohärenz der Aktivitäten und Politiken der verschiedenen betroffenen Bereiche sicherzustellen. Die Beobachter halten fest, dass sich die illegale Migration heute im Wesentlichen auf Westafrika

¹ <<http://www.maec.gov.ma/migration/Fr/default.htm>>.

beschränkt, dass aber damit zu rechnen sei, dass sie sich längerfristig auch auf Ostafrika und aufs südlichen Afrika ausdehnen könnte.

Im Bereich der Innenpolitik haben viele europäische Länder, die mit einer nicht unerheblichen illegalen Migration konfrontiert sind, beschlossen, eine mehr oder minder grosszügige Form nachträglicher Legalisierung eines bestehenden Dauerzustands zu akzeptieren. So erhielten im Jahr 2005 in Spanien rund 700 000 Sans-Papiers einen rechtlichen Status. Im Sommer 2006 wurde in Frankreich in einer gross angelegten Operation der Aufenthalt von 6000 Personen legalisiert², und in Deutschland beschloss die Innenministerkonferenz der Länder Ende 2006, rund 100 000 (von etwa 200 000) Papierlosen ein „Bleiberecht“ zu gewähren³.

Die Frage der Migrationsströme von ausserhalb der EU wurde auch an einem weiteren europäischen Treffen behandelt, das sich mit der Sicherheitsperspektive befasste und im September 2006 in Madrid stattfand. Die Innenminister von acht südeuropäischen Ländern, die mit der Einreise von Sans-Papiers konfrontiert sind (Portugal, Spanien, Frankreich, Italien, Slowenien, Griechenland, Malta und Zypern) verlangten, dass die Europäische Agentur für operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen, FRONTEX, schliesslich mit beträchtlichen Mitteln ausgestattet werde. Ihr Appell fand bei den nordeuropäischen Ländern, die von den massiven Einwanderungen vom Meer her nicht direkt betroffen sind, kein Gehör⁴. Viele von ihnen werfen Spanien vor, die Regularisierung im Jahr 2005 habe erst den gegenwärtigen „Sog“ geschaffen⁵.

Die Frage der illegalen Einwanderer drang im Frühjahr 2006 auch in den USA in den Vordergrund, als der Senat das neue Immigrationgesetz beriet. Das „unsichtbare Amerika“ ging in vielen Städten auf die Strasse: In Los Angeles demonstrierten eine Million Menschen gegen ein Gesetz, das Sans-Papiers und Personen, die ihnen zu Hilfe kommen, kriminalisiert.

12.1.3. Schweizer Aussenpolitik

□ Rückübernahmeabkommen

2006 traten vier Rückübernahmeabkommen zwischen der Schweiz und Afghanistan, dem Libanon, Polen und Grossbritannien in Kraft. Nur zwei der von der Schweiz unterzeichneten 36 Rückübernahmeabkommen betreffen afrikanische Länder (Namibia und Nigeria)⁶. Im September 2006 wurde ein drittes Abkommen mit einem afrikanischen Land (Algerien) abgeschlossen⁷.

² „Nicolas Sarkozy se déclare prêt à régulariser 6000 étrangers“, *Le Monde*, 25. Juli 2006.

³ „Deutschland: Innenministerkonferenz beschliesst Bleiberecht“, *Migration und Bevölkerung*, Nr. 10, 2006. Diese Massnahme betrifft allerdings vor allem Personen, die aufgrund des Asylrechts in Deutschland leben.

⁴ „EU: Streit im Umgang mit illegaler Migration“, *Migration und Bevölkerung*, Nr. 8, 2006.

⁵ „L’Espagne prise à la gorge“, *Le Temps*, 28. September 2006. „Ratlos gegenüber Migrantenstrom“, *Neue Zürcher Zeitung*, 21. September 2006.

⁶ „Pourquoi il est difficile de renvoyer certains requérants déboutés dans leur pays“, *Le Temps*, 18. August 2006.

⁷ BFM, „Der Bundesrat verabschiedet Botschaft zu Rückübernahmeabkommen mit Algerien“, Medienmitteilung, 13. September 2006.

□ Bestimmung „verfolgungssicherer Staaten“

Die Schweiz hatte 1990 mit dem Begriff „sicheres Land“ eine Neuerung eingeführt⁸. Das Konzept wurde schrittweise auch in der Europäischen Union angewandt. Die Behörden betrachten ein Land, in dem es keine Verfolgung gibt, als „sicher“. Erneut übernahm die Schweiz eine Pionierrolle, als sie die Kriterien abänderte, welche ein Land erfüllen muss, um als sicher zu gelten. Fortan kann ein Land auch dann als sicher bezeichnet werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass in der einen oder anderen Region seines Hoheitsgebiets kein Schutz vor Verfolgung besteht⁹.

Auf dieser Basis zählen Benin, Kroatien, Mali, Moldawien (ohne Transnistrien), Montenegro und die Ukraine seit dem 1. Januar 2007 zu den „*Safe Countries*“. Zurzeit gelten Albanien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Gambia, Ghana, Indien, Mazedonien, die Mongolei, Rumänien, der Senegal sowie alle Staaten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA)¹⁰ als sicher.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) kritisierte diese Neuinterpretation des Begriffs „sicheres Land“, da sie ihrer Ansicht nach dem Asylgesetz widerspricht. Die SFH führte aus, auch das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) habe gegenüber der Europäischen Union festgehalten, dass ein Land nicht als sicher gelten könne, wenn diese Sicherheit gewisse Teile seines Hoheitsgebiets ausschliesse¹¹.

12.2. Asylpolitik

12.2.1. Asylstatistik

□ Eingereichte Asylgesuche

10061 Personen haben im Jahr 2005 in der Schweiz um Asyl nachgesucht. Dies entspricht einem Rückgang von rund 30 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Bereits 2004 war im Vergleich zum Vorjahr eine Abnahme von 32 Prozent verzeichnet worden. Damit ist der Rückgang in der Schweiz stärker ausgefallen als auf europäischer Ebene. Die Anzahl Asylsuchender, deren Gesuch von den Behörden geprüft wurde, fiel unter die Schwelle von 50 000 (48 193).

Das Bundesamt für Migration (BFM) schreibt diesen Rückgang der restriktiven Politik, namentlich in Bezug auf die Hilfe an Personen, auf deren Asyl nicht eingetreten wurde (Nichteintretensentscheide – NEE), und auf die Rückschaffung abgewiesener Asylsuchender zu¹². Der Leiter des Schweizer Büros des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge betonte jedoch, dass nicht so sehr die Änderungen der Politik in den Aufnahmeländern zu diesem Rückgang führten, sondern vielmehr die veränderten Bedingungen in den Herkunftsländern der Asylbewerber¹³.

⁸ Alberto Achermann und Mario Gattiker, „Sichere Drittstaaten. Überlegungen aus schweizerischer und europäischer Sicht“, *Asyl*, Band 9, Nr. 2, 1994, S. 23-41, S. 29.

⁹ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), „Bestimmung neuer verfolgungssicherer Staaten im Asylbereich („Safe Countries“)“, Medienmitteilung, 8. Dezember 2006.

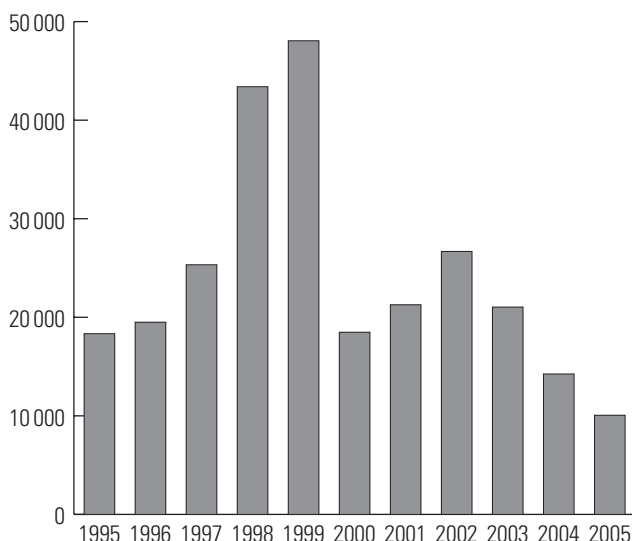
¹⁰ Ibid.

¹¹ SFH, „Neues ‚Safe Country‘-Konzept wirft Fragen auf“, Pressemitteilung, 8. Dezember 2006.

¹² BFM, *Asylstatistik 2005*, Januar 2006.

¹³ „Pourquoi les requérants sont moins nombreux à venir en Suisse“, *Le Temps*, 4. März 2006.

Grafik 12.1: Entwicklung der Asylgesuche (1995-2005)



Quelle: BFM, Asylstatistik 2005, Januar 2006, Grafik 11, S. 8.

Wie bereits 2004 stammten die zahlenmässig stärksten Gruppen von Asylsuchenden im Jahr 2005 aus der Balkanregion (15 % aus Serbien-Montenegro). Mit 7,2 Prozent der eingereichten Asylgesuche ist die Türkei das zweitwichtigste Herkunftsland der Asylbewerber. An dritter Stelle der Herkunftsregionen stehen die Länder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) (Georgien 3,9 %, Russland 3,7 %). Weiter gehören Somalia (4,8 %) und der Irak (4,7 %) zu den wichtigsten Herkunftsregionen der Asylbewerber.

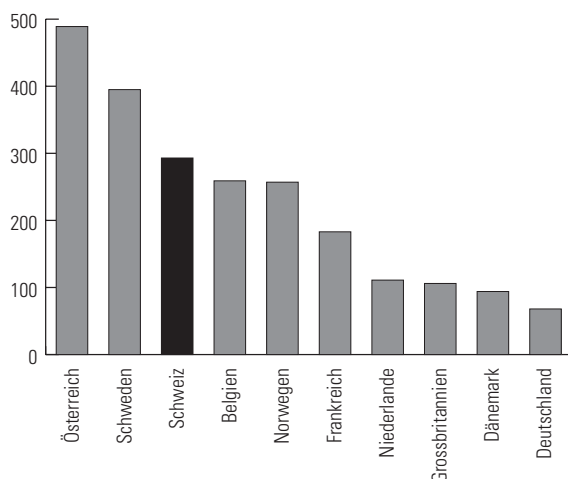
Tabelle 12.1: In der Schweiz eingereichte Asylgesuche, 2004-2005, nach Herkunftsland

Rang	Nation	Asylgesuche 2004	Asylgesuche 2005	in % der Gesamtsumme
1	Serbien und Montenegro	1777	1506	15.0
2	Türkei	1154	723	7.2
3	Somalia	592	485	4.8
4	Irak	631	468	4.7
5	Bulgarien	624	461	4.6
6	Georgien	731	397	3.9
7	Russland	505	375	3.7
8	Staat + Kontinent unbekannt	601	314	3.1
9	Bosnien-Herzegowina	301	301	3.0
10	Iran	200	291	2.9
	übrige Nationen	10347	6735	47.3
	Insgesamt	14248	10061	100.0

Quelle: BFM, Asylstatistik 2005, Januar 2006, Tabelle 3, S. 8.

In der Rangliste der Zahl der Asylgesuche gemessen an der Wohnbevölkerung belegte die Schweiz 2005 unter den europäischen Ländern erneut den dritten Platz, hinter Österreich und Schweden, aber vor Norwegen (siehe Grafik 12.2).

**Grafik 12.2: Anzahl Asylgesuche auf 100 000 Einwohner aus Westeuropa
(1. Januar 2004-30 September 2005)**



Quelle: BFM, Asylstatistik 2005, Januar 2006, Tabelle 24, S. 11.

□ *Befürwortete Asylgesuche*

2005 gewährte das Bundesamt für Migration (BFM) 1497 Personen Asyl, das sind 3,7 Prozent weniger als im Jahr zuvor. Angesichts des Rückgangs der eingereichten Gesuche erhöhte sich die mittlere Anerkennungsrate von 9,2 Prozent im Jahr 2004 auf 13,6 Prozent (+48%). Hierbei handelt es sich um einen Durchschnittswert: je nach Staatsangehörigkeit sind markante Unterschiede erkennbar. Beträgt er bei den Asylgesuchen aus der Türkei rund 43 Prozent, aus Tunesien 66 Prozent und aus Togo 72 Prozent, so liegt er bei Personen aus Sri Lanka bei lediglich 26 Prozent, bei Asylsuchenden aus dem Irak um 10 Prozent und aus Serbien um 6 Prozent.

4436 Personen wurden 2005 vorläufig aufgenommen (5,7 % mehr als im Vorjahr). Dabei handelt es sich hauptsächlich um Staatsbürger aus dem Irak und aus Serbien-Montenegro.

Ferner setzte sich der 2004 verzeichnete Rückgang bei den Nichteintretentscheiden (NEE) fort. Mit rund 2530 NEE waren es im Jahr 2005 nur noch halb so viele wie 2004. Auch die abgelehnten Asylgesuche gingen zurück (auf 6965, das sind 31 % weniger als 2004). Dieser Rückgang entspricht in etwa demjenigen bei den eingereichten Gesuchen.

Tabelle 12.2: Personen im Asylbereich (Stand: Ende Dezember 2004 und 2005)

	31.12.2004	31.12.2005	Änderung (%)
Gesamte Personen	79374	71871	-9.5
anerkannte Flüchtlinge	24271	23678	-2.4
vorläufige Aufnahme	23407	24453	4.5
Gesamte Personen im Verfahrensprozess	17465	13694	-21.6
Gesamte Personen im Vollzugsprozess	14231	10046	-29.4

Quelle: BFM, Asylstatistik 2005, Januar 2006, Tabelle 2, S. 5.

Insgesamt ist die Zahl der Asylsuchenden gegenüber dem Vorjahr gesunken. Ende Dezember 2004 lag sie bei 71 871, während es Ende Dezember 2003 noch 79 374 waren (-9,5 %). Wie bereits in den Vorjahren liegen bei den Abgängen die unkontrollierten Ausreisen an erster Stelle: 2004 machten diese 43 Prozent aller Ausreisen aus¹⁴.

1572 Personen, die als anerkannte Flüchtlinge in der Schweiz lebten, wurde das Asyl entzogen, da sie in ihrer Heimat keinerlei Gefahren mehr ausgesetzt waren. Ferner hob das BFM die provisorische Aufnahme von 3182 Personen auf. Wie bereits im Vorjahr handelt es sich bei den Betroffenen mehrheitlich um Personen aus Serbien-Montenegro, Somalia und Sri Lanka, die in den Genuss einer kantonal geregelten humanitären Aufnahme gekommen waren.

12.2.2. Verabschiedung der Asylgesetzrevision

Mitte Dezember 2005 verabschiedete der Nationalrat das Asylgesetz (AsylG) mit 108 Stimmen (57 %) und der Ständerat mit 33 Stimmen (73 %)¹⁵.

 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.2.2. Verabschiedung der Asylgesetzrevision, S. 204-206.

Die Verschärfung des Asylgesetzes ist Teil der Politik von Bundesrat Christoph Blocher, der den Kampf gegen den Asylmissbrauch zu einem Schwerpunkt seiner Politik machte. Dazu muss festgehalten werden, dass er einen recht grossen Teil des Parlaments hinter sich zu scharen wusste¹⁶. Bereits bei der Abstimmung machte sich das drohende Referendum bemerkbar.

Diese Verhärtung ist auch im internationalen Kontext festzustellen. Vergleiche zwischen der schweizerischen und der ausländischen Gesetzgebung sind nicht einfach, wie das BFM und die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) einhellig feststellen. Zwar sind in ganz Europa die Asylgesetze restriktiver geworden, die Bestimmungen werden aber nicht immer umgesetzt, namentlich wenn die Gerichte das Tempo der Politik abbremsen. Jedes Land diskutiert auf seine Weise über immer mehr Einschränkungen, um unerwünschte Migranten und Schlepper abzuhalten. Aufgrund dieses gegenseitigen verbalen Hochschaukelns wird es immer schwieriger, zwischen angekündigten, effektiv verabschiedeten und – a fortiori – wirklich in Kraft getretenen Massnahmen zu unterscheiden. Einige Vergleiche sind jedoch möglich.

Das vom Schweizer Parlament verabschiedete Gesetz ist strenger als die europäischen Gesetzgebungen, nicht nur wegen der Nichtanerkennung der nicht-staatlichen Verfolgung als Asylgrund¹⁷, sondern auch wegen der Definition der vorläufigen Aufnahme. Die zunächst im Gesetzesentwurf von Ruth Metzler vorgesehene humanitäre Aufnahme entsprach den europäischen Standards. In dem von Christoph Blocher zur Abstimmung vorgelegten Schlusstext dagegen wird der Status der vorläufigen Aufnahme weniger vorteilhaft definiert als in den europäischen Mindeststandards, denn die Revision verbesserte zwar den Zugang

¹⁴ Als unkontrollierte Ausreisen gelten die freiwillige, aber nicht angekündigte Rückkehr, die Weiteremigration in ein Drittland sowie der Aufenthalt in der Schweiz ohne offizielle Bewilligung (Sans-Papiers).

¹⁵ *Asylgesetz (AsylG). Änderung vom 16. Dezember 2005* (SR 142.31, BBl 2005 7425).

¹⁶ „C'est trop simple de parler de Lex Blocher“, *Le Courrier*, 5. April 2006.

¹⁷ Im Verlauf des Jahres 2006 führte ein Urteil der Asylrekurskommission (ARK) hier zu einer Änderung von Doktrin und Praxis (siehe unten, Punkt 2.2.4).

vorläufig Aufgenommener zur Arbeit, bremst aber weiter die Möglichkeit des Familiennachzugs.

Laut dem Gesetz können neu alle abgewiesenen Asylsuchenden von der Sozialhilfe ausgeschlossen werden. Bisher waren von dieser Massnahme nur Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid betroffen. Eine ähnliche Bestimmung ist in den Niederlanden, Dänemark und Norwegen in Kraft. Die Mindeststandards der EU garantieren Personen, die kein Asyl erhalten, aber nicht in ihr Land zurückkehren können, einen subsidiären Schutz, womit sie praktisch einen Status haben, der demjenigen anerkannter Flüchtlinge sehr nahe kommt.

In der Schweiz wurde die maximale Dauer der Ausschaffungshaft auf 18 Monate erhöht, wozu noch sechs Monate Durchsetzungshaft kommen können (insgesamt 24 Monate). Auch hier sind die Niederlande, Dänemark und Norwegen sehr streng, da es dort keine zeitliche Begrenzung der Haft gibt. Die Gerichte verunmöglichen jedoch eine übermässige Haftdauer. Die meisten anderen Länder sind moderater: In Deutschland darf die Haft nicht länger als 18 Monate, in Österreich nicht über zehn Monate und in Frankreich nicht über 32 Tage dauern. Im Herbst 2005 schlug die Europäische Kommission eine Maximaldauer von sechs Monaten vor.

Die Schweizer Gesetzgebung ist hingegen die absolut strengste bei Personen, die nicht innerhalb von 48 Stunden nach Einreichung des Gesuchs ihre Identitätspapiere vorlegen, denn dies wird automatisch mit einem Nichteintretensentscheid beantwortet. In anderen Ländern gibt es zwar ein beschleunigtes Verfahren, bei dem allerdings die Gründe für das Asylgesuch überprüft werden.

12.2.3. Referendum und Abstimmungsergebnis

Die Norm, welche für Personen, die innerhalb von 48 Stunden keine Identitätspapiere vorweisen können, einen Nichteintretensentscheid vorsieht, wird nicht nur von bedeutenden Juristen wie Professor Walter Kälin, Mitglied des UN-Menschenrechtsrats, sondern auch vom UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge kritisiert. Sie sind der Ansicht, dass das Gesetz dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Konvention) widerspricht. Diese Ansicht vertrat auch der erste Menschenrechtskommissar des Europarats, Alvaro Gil-Robles, in einem 2005 veröffentlichten Bericht¹⁸. Sogar die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) äusserte Zweifel an der Möglichkeit, dass die Asylgesetzrevision das Ziel der Bekämpfung des Missbrauchs erreichen kann¹⁹. Der frühere Direktor des Bundesamtes für Flüchtlinge, Urs Hadorn, teilt diese Befürchtungen.

Drei Juristen untersuchten im Auftrag von Terre des Hommes²⁰, ob das Gesetz mit dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes vereinbar ist, das

¹⁸ Bericht von Alvaro Gil-Robles, Menschenrechtskommissar, über den Besuch in der Schweiz, 29. November – 3. Dezember 2004, zuhanden des Ministerkomitees der parlamentarischen Versammlung, CommDH (2005)7, 8. Juni 2005, Abs. 43.

¹⁹ BFM, „EFK nimmt Stellung zur Asylgesetzrevision (AsylG)“, Medienmitteilung, 11. September 2006.

²⁰ Sylvie Marguerat, Juristin für Kinderrechte bei Terre des Hommes, Minh Son Nguyen, Professor für Ausländerrecht an der Universität Lausanne, und Jean Zermatten, ehemaliger Jugendrichter und erster Schweizer, der 2005 ins UN-Komitee für Kinderrechte gewählt wurde, *La Loi sur les étrangers et la Loi sur l'asile révisée à la lumière de la Convention relative aux droits de l'enfant*, mit einem Vorwort von Walter Kälin, Le Mont-sur-Lausanne, Terre des Hommes, 2006, <<http://www.tdh.ch>>.

auch von der Schweiz unterzeichnet wurde und 1997 in Kraft trat. Gemäss den Autoren des Rechtsgutachtens verletzt das neue Gesetz die Bestimmungen des Übereinkommens in dreierlei Hinsicht: In Bezug auf Durchsuchungen von Privatwohnungen, auf den Ausschluss von der Sozialhilfe und auf Massnahmen gegenüber Personen, die von einem Nichteintretensentscheid betroffen sind. Insbesondere verpflichtet das Übereinkommen die Länder, die dieses ratifiziert haben, Schutz und Leistungen zugunsten von Kindern nicht zu reduzieren. Das neue Gesetz schliesst nun aber gerade Sozialhilfe an Personen, die von einem NEE betroffen sind, sowie an abgewiesene Asylbewerber aus, und davon sind auch Kinder betroffen.

Die Autoren machen ferner geltend, dass die Verpflichtung, innerhalb von 48 Stunden Identitätspapiere vorzulegen, die Tatsache verkennt, dass Kinder den Behörden bei ihrer Geburt oft gar nicht gemeldet werden und deshalb gar keine Identitätspapiere haben können. Ausserdem müssen Minderjährige unter fünfzehn Jahren mit Zwangsmassnahmen, darunter Ausschaffungshaft bis zu zwölf Monaten, rechnen.

Das Asylgesetz stiess auf sehr weitreichende Opposition: Das Spektrum der Kräfte, welche das Gesetz kritisierten, geht über die üblichen migrantenfreundlichen Kreise in den Linksparteien und den Parteien der Mitte hinaus. Zwei Referendumskomitees bekämpften das Gesetz: Eines wurde von der Sozialdemokratischen Partei (SP) präsidiert, das andere, das weniger politisch ausgerichtet war, schloss sich zu einer Koalition für eine humanitäre Schweiz zusammen, in der viele Nichtregierungsorganisationen (NGO), die Schweizerische Flüchtlingshilfe, die Hilfswerke und die Kirchen vertreten waren, und der ausserdem Persönlichkeiten und Parlamentsmitglieder der bürgerlichen Parteien angehörten.

Das BFM seinerseits wies Kritik zurück, wonach die neuen Bestimmungen die Verfassung und das Völkerrecht verletzten²¹. Der Bundesrat stützte sich dabei unter anderem auf die Expertise des deutschen Juristen Kay Hailbronner.

Im September 2006 hiessen – bei guter Stimmbeteiligung – 68 Prozent der Abstimmenden sowie alle Kantone das Asylgesetz gut, wie es vom Parlament verabschiedet worden war. In einem Kommentar zum Abstimmungsergebnis erklärte der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Christoph Blocher, dass alle Behörden, auch die Gerichte, sich nun mit Entschiedenheit an die vom Stimmvolk gutgeheissenen Bestimmungen halten müssten²².

Die Gegner erwarten nun von den Behörden eine mit der Genfer Konvention vereinbare Umsetzung, wie in der Abstimmungskampagne versprochen wurde²³. Die Verbände und die NGO bleiben wachsam und sind bereit, vor Gericht zu gehen. Es könnte also durchaus sein, dass die Praxis künftig durch die Rechtsprechung noch verändert wird²⁴.

Nach der Abstimmung veröffentlichten die Medien die Reaktion der Europäischen Kommission, wonach einige Bestimmungen des Asylgesetzes mit den

²¹ BFM, „Asyl- und Ausländergesetz: UNO-Kinderrecht wird nicht verletzt“, Medienmitteilung, 1. September 2006.

²² „Asile et étrangers: les ‚lois Blocher‘ triomphent dans toute la Suisse“, *Le Temps*, 25. September 2006.

²³ „Zwei massive Ja zu einer restriktiven Migrationspolitik“, *Neue Zürcher Zeitung*, 24. September 2006.

²⁴ „La justice précisera l'application de la Loi sur l'asile“, *Tribune de Genève*, 25. September 2006.

Normen der Europäischen Union nicht vereinbar seien²⁵, namentlich was die EU-Richtlinie vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen beim Verfahren zur Gewährung und Aberkennung des Flüchtlingsstatus in den Mitgliedsstaaten betrifft. Dabei geht es insbesondere um die Klausel, die bei fehlenden Identitätspapieren ein Nichteintreten vorsieht. Laut der EU kann das Asylgesuch einer Person ohne Identitätspapiere zwar beschleunigt geprüft werden, jedoch ist das Fehlen von Papieren kein Grund für eine Nichtzulassung.

Wegen seiner Komplexität wird das AsylG gestaffelt umgesetzt: Am 1. Januar 2007 traten die Nichteintretensbestimmung bei fehlenden Papieren und die Verschärfung der Zwangsmassnahmen in Kraft. Der Ausschluss der Sozialhilfe für abgewiesene Asylsuchende gilt dagegen erst ab 1. Januar 2008. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe bedauert ihrerseits, dass die Massnahme des Nichteintretens für Asylsuchende ohne Identitätspapiere am 1. Januar 2007, diejenige der Rechtsberatung in Aufnahmezentren und Flughäfen aber erst ab 2008 in Kraft tritt. Die SFH befürchtet, dass dies zu einem schlechteren Rechtsschutz der Asylsuchenden führt²⁶.

12.2.4. Die Rechtsprechung der Asylrekurskommission

Einige Neuerungen im Asylrecht kommen aus der Rechtspraxis der Asylrekurskommission (ARK). Diese beurteilte den Fall eines Somaliers, der von einer Privatmiliz gefoltert worden war. Dabei revidierte die Kommission ihre Rechtsprechung: Nach der alten Praxis, die auf der Zurechenbarkeitstheorie aufbaute, galten Personen nur dann als schutzwürdig, wenn die Verfolgung vom Staat ausging. Neu ist, dass der Staat auch Schutz gewähren kann, wenn eine Person von privater Seite verfolgt wird. Indem die ARK sich hinter die Schutztheorie stellt, engagiert sie die Schweiz, auch jenen Personen Asyl zu gewähren, die vor nicht-staatlicher Verfolgung flüchten²⁷.

Damit schliesst sich die Schweiz den meisten Signatarstaaten der Genfer Konvention an, die eine nichtstaatliche Verfolgung bereits als Grund für eine mögliche Asylgewährung anerkennen. Die SFH und das UNHCR, welche seit langem forderten, dass einer besonders harten Handhabung bei der Asylgewährung ein Ende bereitet werde, begrüsst diese Änderung²⁸. Laut dem BFM werden die praktischen Auswirkungen dieses Beschlusses begrenzt sein, zumal diese Staatsangehörigen im Verfall begriffener Staaten bislang ein vorübergehendes Aufenthaltsrecht erhalten.

Die Asylrekurskommission fällt ferner einen Grundsatzentscheid, wonach die Flucht vor einer Zwangsheirat einen stichhaltiger Asylgrund darstellen kann. Damit schafft sie die Grundlagen für eine Revision der früheren Praxis des BFM²⁹. Und schliesslich befand die ARK, dass das BFM auf das Asylgesuch einer in einem anderen europäischen Land abgewiesenen Person eintreten muss, wenn diese Person die Vermutung im Zusammenhang mit dem (Abwei-

²⁵ „Une Suisse euro... incompatible“, *Vivre ensemble*, Nr. 110, Dezember 2006.

²⁶ SFH, „Beurteilung der Verordnungen zum Asylgesetz vom 16. Dezember 2005 und den damit zusammenhängenden Erlassen“, Medienmitteilung, 9. September 2006.

²⁷ ARK, „Flüchtlingseigenschaft bei nichtstaatlicher Verfolgung“, Pressemitteilung, 15. Juni 2006.

²⁸ „La protection des étrangers persécutés s'élargit“, *Le Courrier*, 16. Juni 2006.

²⁹ CRA, *EMARK-JICRA-GICRA*, 2006/32, <<http://www.ark-cra.ch/emark/index.htm>>.

sungs) Beschluss, wonach sie die Eigenschaft als Flüchtling nicht erfüllt, entkräften kann³⁰.

Durch diese Grundsatzentscheide kommt die ARK auf die grundlegenden Quellen des Asylrechts zurück. Damit ist eine wachsende Spannung zwischen dem Justizminister und den Justizinstanzen festzustellen, worauf sich unter anderen auch die Geschäftsprüfungskommission des Ständerats beruft³¹.

12.2.5. Die Betreuung abgewiesener Asylsuchender

Im März 2005 hatte das Bundesgericht befunden, die Verweigerung von Nothilfe an abgewiesene Asylsuchende sei nicht verfassungskonform. Die Nothilfe ist Aufgabe der Kantone. Am 1. April 2006 erhöhte der Vorsteher des EJPD, Christoph Blocher, den jährlichen Pauschalbeitrag des Bundes an die Kantone rückwirkend auf den 1. Januar 2005, und im Einvernehmen mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) erklärte er sich in der Kampagne vor der Abstimmung über die Asylgesetzrevision bereit, den Pauschalbeitrag ab 1. Januar 2007 nochmals zu erhöhen³².

Ferner überprüft das EJPD in Zusammenarbeit mit den Kantonen regelmässig die Auswirkungen, welche der Ausschluss der Sozialhilfe für Personen hat, die einen rechtskräftigen Nichteintretensentscheid erhalten haben. Der letzte verfügbare Monitoringbericht wurde im November 2006 veröffentlicht und bezieht sich auf das zweite Quartal 2006³³. Zwischen April und Juni traten 508 Nichteintretensentscheide in Kraft. Damit lag die Zahl der Personen, welche einen rechtskräftigen NEE erhalten haben, bei 7193. Im Verlauf des zweiten Quartals 2006 gewährten die Kantone rund 13 Prozent dieser Personen Nothilfe. Von den 4990 Asylbewerbern, die vor dem 1. April 2004 einen NEE erhalten hatten, erhielten im zweiten Quartal 2006 nach wie vor 748 (15 %) Nothilfe. Die Dauer des Leistungsbezugs stieg innerhalb von drei Monaten von 53 auf 57 Tage.

Der Bericht befasst sich auch mit der Beziehung zwischen illegalem Aufenthalt und Straffälligkeit. Er stellt fest, dass die Zahl der Verhaftungen weiterhin gering ist. Sie belief sich im betreffenden Zeitraum auf 230 und betraf nur 185 Personen. 38 Prozent von ihnen wurden wegen illegalen Aufenthalts und 30 Prozent wegen eines Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz oder wegen Diebstahls festgenommen³⁴. Paradoxerweise wurden Asylsuchende in der Diskussion vor der Abstimmung über das Asylgesetz trotz dieser offiziellen Zahlen weiterhin mit Straffälligkeit in Verbindung gebracht.

Gut einen Monat nach der Annahme des Asyl- und des Ausländergesetzes kündigte das Komitee „2xNein“, das den Druck auf die Behörden aufrecht erhalten wollte, demnächst die Einrichtung einer nationalen Beobachtungsstelle an, wel-

³⁰ CRA, *EMARK-JICRA-GICRA*, 2006/33, <<http://www.ark-cra.ch/emark/index.htm>>.

³¹ „Eine Politisierung der Justiz“, *Der Bund*, 6. Februar 2006. Vgl. auch die Bestätigung des Präsidenten des Bundesgerichts, wonach die Erklärungen des Vorstehers des EJPD, Christoph Blocher, „hinsichtlich der Wahrung der Unabhängigkeit der Justiz problematisch“ sei. *Untersuchung von öffentlichen Aussagen des Vorstehers des EJPD zu Gerichtsurteilen*, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 10. Juli 2006, S. 9054 (BB1 2006 9051).

³² „Blocher adoucit les cantons avec un sucre pour les requérants“, *Le Courrier*, 22. Juli 2006.

³³ BFM, *NEE-Monitoringbericht*. Zweites Quartal 2006, Bern, November 2006.

³⁴ BFM, „NEE-Monitoringbericht des zweiten Quartals 2006“, Medienmitteilung, 21. November 2006.

che die Aufgabe haben soll, Entgleisungen im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Gesetze anzuprangern³⁵.

12.2.6. Die 523 „Waadtländer“ Asylsuchenden

2006 kam es im Dossier der „Gruppe der 523“ Waadtländer Asylsuchenden zu einem Nachspiel. Es betraf Personen, deren Status das BFM nicht regularisieren wollte, wie es die Kantonsbehörden gemäss der Richtlinie Metzler von 2001 verlangt hatten. Der Kanton verpflichtete sich zunächst, sie auszuweisen, als Gegenleistung für die Regularisierung einer grösseren Gruppe, deren Gesuche gutgeheissen wurden. Er verzichtete aber dann auf Druck der Öffentlichkeit und des Kantonsparlaments auf die Umsetzung seines Plans.

Nach langen Verhandlungen mit Bern waren im März 2006 nur noch 229 Fälle hängig: 63 Personen wurden aufgenommen, die restlichen Fälle wurden der ARK zur Prüfung übergeben. Lediglich die Gesuche von sechzehn Personen wurden vom BFM nicht gutgeheissen. Laut Zeitungsberichten gelang es dem Kanton Waadt schliesslich, für über 90 Prozent der 523 „Härtefälle“, für die er sich seit Januar 2006 in Bern eingesetzt hatte, das Bleiberecht in der Schweiz zu erkämpfen³⁶.

12.3. Die Aufnahme in der Migrationspolitik

12.3.1. Entwicklung der Einreisen in die Schweiz

Zum vierten Mal in Folge ist in der Schweiz die Zahl der ständigen ausländischen Wohnbevölkerung aus den 25 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und den Staaten der Europäischen Freihandelsassoziation im letzten Jahr gestiegen (+2,4% zwischen August 2005 und August 2006), während die Zahl der Staatsangehörigen aus Nicht-EU-Staaten im selben Zeitraum abnahm (-0,8 %)³⁷. Insbesondere verzeichnet man einen Anstieg von Staatsangehörigen aus Deutschland, Portugal und Frankreich und einen Rückgang von Staatsangehörigen aus Serbien und Montenegro, Italien und Spanien.

Gut ein Drittel der 101 000 in die Schweiz Eingereisten (39,5 %) kamen ins Land, um hier zu arbeiten, etwas über ein Drittel (37 %) wurden im Rahmen des Familiennachzugs zugelassen, davon 10 743 Ehepartner oder -partnerinnen von Schweizer Staatsangehörigen³⁸. Der Rest verteilte sich auf Flüchtlinge und Härtefälle (3,8 %), berufliche Aus- und Weiterbildung (13,4 %) und anderes.

Ähnliche Tendenzen sind auch in den Mitgliedsländern der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) festzustellen. Man verzeichnet dort eine Zunahme der Migrationen innerhalb der EU, eine

³⁵ „Autorités sous surveillance“, *Le Courrier*, 2. November 2006.

³⁶ „Les ‚523‘, une histoire vaudoise“, *Le Temps*, 7. Juli 2006.

³⁷ EJPD, „Zunahme der EU-25-/EFTA-Angehörigen“, Medienmitteilung, 3. Oktober 2006.

³⁸ Seit dem 1. Januar 2007 mussten wegen der Auswirkungen des neuen Partnerschaftsgesetzes, das gleichgeschlechtliche Paare Ehepaaren gleichstellt, im Ausländerrecht Verordnungen angepasst werden. EJPD, „Neues Partnerschaftsgesetz verlangt Verordnungsanpassungen im Migrationsbereich“, Medienmitteilung, 15. November 2006.

Zunahme der Anzahl hoch qualifizierter Migrantinnen und Migranten infolge der Einführung oder der Verfeinerung der Auswahlpolitik, sowie die Wiederaufnahme der temporären Migration aus Anstellungsgründen (+7% im Jahr 2004)³⁹.

Ferner wurde am 1. April 2006 das Abkommen über den freien Personenverkehr auf die zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten ausgedehnt. Dies war in der Volksabstimmung 2005 im Prinzip gutgeheissen worden. Der Schweizer Arbeitsmarkt wird schrittweise für Staatsangehörige dieser Länder geöffnet.

12.3.2. Verabschiedung des neuen Ausländergesetzes (AuG) durch das Parlament; Referendum und Abstimmungsresultat

Mitte Dezember 2005 verabschiedete das Parlament das neue Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁴⁰ mit grosser Mehrheit im Nationalrat (58 %) und im Ständerat (73 %). Das Gesetz regelt die Zulassung und den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger aus Ländern, die nicht der Europäischen Union angehören. Im Gesetzestext wird das Prinzip der „qualitativen Migration“ von Personen aus den Ländern des Südens festgehalten. Dabei handelt es sich um die schweizerische Version des Prinzips der „gesteuerten Migration“, von der 2006 in den französischen Medien viel die Rede war und die im Mittelpunkt lebhafter Diskussionen stand.

Gegen das Ausländergesetz hat sich ein Referendumskomitee unter dem Vorsitz der Grünen gebildet. Vertreten waren Solidarité sans frontières, das Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten (FIMM) und das Comité romand contre la LEtr. Die Sozialdemokratische Partei trat in der Opposition nicht besonders in Erscheinung, unterstützte aber das Referendum der Grünen.

Das Referendumskomitee stellte sich gegen das Ausländergesetz, das für 30 Prozent der in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer eine Sonderregelung vorsieht, indem es unter ausländischen Staatsangehörigen der Kategorien A und B unterscheidet⁴¹. Es beanstandet auch die Institutionalisierung der Unsicherheit durch die Abschaffung jeglichen Rechts auf die Niederlassungsbewilligung nach zehn Jahren Aufenthalt in der Schweiz, da ihre Gewährung der Beurteilung der Behörden unterliegt. Ferner bemängelt das Komitee, dass die Gesetzesbestimmungen über den Familiennachzug die Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verletzen⁴². Gemäss AuG soll nun der nachträgliche Familiennachzug (für Kinder ab zwölf Jahren) nur unter ausserordentlichen Umständen, bei schwerwiegenden familiären Gründen bewilligt werden. Diese Bestimmung würde aber Kinder gefährden, die im Herkunftsland nicht betreut werden. Die Bestimmung betrifft auch Kinder von Schweizer Eltern (oder

³⁹ OECD, *Perspectives des migrations internationales. SOPEMI 2006*, Paris, OCDE, 2006.

⁴⁰ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 101, BBl 2005 7365).

⁴¹ „Blick aufs Ausländergesetz“, *Der Bund*, 25. August 2006.

⁴² Comité romand 2xNON aux lois contre l'asile et les étrangers, *Pourquoi voter deux fois non*, <<http://www.stopexclusion.ch/spip/spip.php?rubrique2>>. Solidarité sans frontières, *Non à la Loi sur les étrangers: non à l'arbitraire administratif et à l'exclusion. Non à la Loi sur l'asile: non à une loi inhumaine!*, <<http://www.double-non.ch>>.

Kinder aus einer anderen Ehe). Diese einschränkende Praxis entspricht nicht der neuesten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs⁴³.

Ferner sprechen sich die Mitglieder des Komitees gegen die im Gesetz vorgesehene Bevorzugung der Rekrutierung hoch qualifizierten Personals aus. Sie machen zwei Argumente geltend: Diese Art Rekrutierung fördert die Abwanderung gut qualifizierter Personen aus bestimmten Ländern und verkennt, dass die Schweiz auch wenig qualifizierte Arbeitnehmer braucht, wodurch ein beträchtlicher Teil der Ausländerinnen und Ausländer von ausserhalb der EU in die Illegalität getrieben wird⁴⁴.

In der Abstimmung vom September 2006 wurde das vom Parlament verabschiedete Gesetz mit einem ähnlichen Ergebnis wie das Asylgesetz angenommen (68 %).

12.4. Integrationspolitik

Im Jahr 2006 erfuhr die Integrationsfrage in ganz Europa, wie auch in der Schweiz, eine Politisierung. In mehreren europäischen Ländern (Frankreich, Italien, Niederlande) trat die Praxis des Aufnahme- und Integrationsvertrags in Kraft. Diese Abkommen oder Verträge bekräftigen in unterschiedlichen Formen und Modalitäten die Forderung, dass Migrantinnen und Migranten die Sprache des Aufnahmelandes zu lernen haben; andernfalls sind Sanktionen bei der Gewährung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung vorgesehen. Ferner wird von den Immigranten eine formelle Verpflichtung zur Einhaltung der bestehenden Ordnung und der demokratischen Prinzipien des Aufnahmelandes verlangt.

Dies löste eine engagierte Diskussion aus über das Obligatorium der neuen Massnahmen – und damit über ihre Wirksamkeit – sowie über die Tatsache, dass sie mit Sanktionen verbunden sind. Die Schweiz führte die Pflicht zum Besuch von Kursen ein, sieht aber von Sanktionen ab. Sie setzt lieber auf Anreize (schnellere Gewährung der Daueraufenthaltsbewilligung).


12.4.1. Integrationsbericht des Bundesamtes für Migration

In der Schweiz wurden diese Fragen in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Umsetzung der Integrationspolitik des Bundes ausführlich diskutiert. Bis in die 90er Jahre wurde die Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten als Aufgabe der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner angesehen. Hingegen führt das neue Ausländergesetz den – bereits 1998 im vorhergehenden Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) eingeführten – Artikel über die Integration weiter aus, der die Integration als eine dem Staat obliegende Aufgabe anerkennt. Diese Aufgabe soll von den üblichen öffentlichen Strukturen (Erziehungswesen, Berufsbildung, Arbeitsvermittlungsstellen)

⁴³ Urteil Tuquabo-Tekle, in *Anwaltsrevue*, Nr. 4, 2006, S. 144 ff., zitiert im Komitee 2xNein, *Argumentarium gegen das neue Ausländergesetz AuG und gegen die Asylgesetzrevision AsylG*, <<http://www.doppelreferendum.ch>>.

⁴⁴ „Notre attitude hypocrite vis-à-vis des sans-papiers n'est pas digne de notre pays“, *Le Temps*, 12. April 2006.

und nicht von Ad-hoc-Strukturen und -Finanzierungen übernommen werden. Hierzu wurde dem BFM aufgrund der im Februar 2006 in Kraft getretenen Integrationsverordnung die Koordination der Massnahmen zur Ausländerintegration seitens der verschiedenen Bundesämter – insbesondere in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Berufsbildung und Gesundheit – übertragen. Der Integrationsbegriff, der für die Tätigkeit des BFM als Leitfaden dient, bezieht sich in erster Linie auf das Prinzip der Chancengleichheit⁴⁵.

 **Jahrbuch 2006**, Nr. 1, Kapitel 12, 12.4.1. Integrationsverordnung, S. 213.

In diesem Rahmen hat das BFM zuhanden der politischen Entscheidungsträger eine Zusammenfassung der bestehenden Kenntnisse zur Integration von Ausländern – namentlich von Jugendlichen – erstellt⁴⁶. Der Text behandelt vor allem die spezifischen Probleme der strukturellen Integration Jugendlicher, insbesondere jener aus jüngeren Zuwanderungsphasen. Er kommt zum Schluss, dass der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit die Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist, und schlägt vor, die Integrationsförderungsbemühungen auf diesen Bereich zu konzentrieren. Der Bericht versucht ferner, die den Behörden durch die Integrationsförderung entstehenden Kosten zu beziffern.

12.4.2. Einbürgerungen

Nachdem die erleichterte Einbürgerung junger Ausländerinnen und Ausländer der zweiten Generation und die automatische Einbürgerung jener der dritten Generation im Jahr 2004 an der Urne gescheitert war, erstellte das BFM einen Bericht über die hängigen Fragen in diesem Bereich⁴⁷. Das BFM kommt zum Schluss, dass es nicht zweckmässig sei, dem Volk in naher Zukunft eine neue Vorlage zu unterbreiten, da bei der Volksabstimmung von 2004 ein Vorschlag dieser Art zum dritten Mal abgelehnt worden war.

Der Bericht schlägt vor, dass die Kantone den Bereich übernehmen sollten. Sie könnten namentlich die in der Vorlage von 2004 vorgesehenen Regelungen für die Jugendlichen der zweiten Generation auf kantonaler Ebene übernehmen und die geltenden Normen für Jugendliche der dritten Generation lockern. Ferner wäre eine Harmonisierung der von den Kantonen vorgeschriebenen Wohnsitzfristen im aktuellen rechtlichen Rahmen und politischen Kontext möglich.

Zudem befasst sich der Bericht ausführlich mit dem Vorschlag zur Abschaffung der doppelten Staatsbürgerschaft, der kurz vor der Abstimmung von 2004 eingebracht worden war, und kommt zum Schluss, dass die geltende Gesetzgebung nicht geändert werden sollte.

2003 hatte das Bundesgericht einen Präzedenzfall geschaffen, als es befand, dass bei Einbürgerungsentscheiden die Grundrechte der Kandidaten zu respektieren seien: Sie müssen angehört werden, dürfen nicht diskriminiert werden und haben Anrecht auf einen begründeten Entscheid. Diese Forderung verunmöglicht de

⁴⁵ Eidgenössische Ausländerkommission, *Integration als Gesetzesbegriff. Leitfaden für den Umgang mit den neuen Bestimmungen*, Bern, 2006.

⁴⁶ BFM, *Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz. Bestandesaufnahme der Fakten, Ursachen, Risikogruppen Massnahmen und des integrationspolitischen Handlungsbedarfs*, Juli 2006.

⁴⁷ BFM, *Bericht des Bundesamtes für Migration zu den hängigen Fragen im Einbürgerungsbereich*, 20. Dezember 2005.

facto einen Entscheid an der Urne. Als Reaktion auf diese Rechtsprechung, die sie als „politisch“ erachtet⁴⁸, lancierte die Schweizerische Volkspartei (SVP) eine Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“, mit der sie erwirken will, solche Entscheide nicht der Rechtsprechung zu überlassen. Die Initiative will den Gemeinden die Freiheit lassen, autonom zu definieren, welches Organ befugt sei, das Gemeindebürgerrecht zu gewähren. Ausserdem soll der von diesem Organ zur Gewährung des Gemeindebürgerrechts gefasste Entscheid endgültig sein, das heisst, er kann nicht mehr durch eine andere Behörde überprüft werden.

Der Bundesrat hat den Eidgenössischen Räten die Volksinitiative zur Ablehnung empfohlen, da er der Ansicht ist, dass das angestrebte Ziel, die Einbürgerungsentscheide jeglicher gerichtlichen Kontrolle zu entziehen, mit dem Völkerrecht nicht vereinbar sei⁴⁹. Er empfiehlt hingegen die parlamentarische Initiative des Aargauer Freisinnigen Thomas Pfisterer, die sich für die Respektierung der rechtsstaatlichen Anforderungen auf Gemeindeebene ausspricht, als indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative⁵⁰. Pfisterers Text schlägt einerseits vor, dass die Kantone die Einbürgerungsverfahren auf ihrem Gebiet selber bestimmen können. Andererseits soll das Bundesgericht zwar keine Entscheide über ordentliche Einbürgerungen fällen, dagegen aber Beschwerden betreffend die Verletzung einer verfassungsmässigen Garantie prüfen können.

12.4.3. Stimmrecht für Ausländerinnen und Ausländer

Das Stimm- und Wahlrecht für die ausländische Wohnbevölkerung, das in fast allen Westschweizer Kantonen eingeführt wurde, nahm im März 2006 mit der Beteiligung der Ausländerinnen und Ausländer an den Kommunalwahlen in den Kantonen Waadt und Freiburg konkrete Formen an, wo die Betroffenen nicht nur wählen, sondern auch gewählt werden konnten.

Dieses Prinzip hat hingegen Mühe, sich in der Deutschschweiz durchzusetzen: Nur in den Kantonen Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell-Ausserrhodon können die Gemeinden dieses Recht auf Kommunalebene gewähren. In der neuen Verfassung des Kantons Zürich wurde die Frage vorsätzlich ausgelassen. Im Juni 2006 scheiterte ein Versuch der Zürcher Regierung, diese Frage erneut auf die Tagesordnung zu setzen: Die Regierung hatte dem Parlament eine Initiative vorschlagen, die den Gemeinden die Freiheit liess, selber zu entscheiden, ob sie den Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung dieses Recht zugestehen wollten. Der Vorschlag wurde jedoch von der Legislative abgelehnt.

QUELLEN

Bundesamt für Migration, *Asylstatistik 2005*, Januar 2006.

Bundesamt für Migration, Medienkommunikationen der Jahre 2005-2006.

Augenau, *Bulletin*, Bern, 2005-2006.

Centres de contact Suisses-Immigrés, *Carrefour*, 2005-2006.

⁴⁸ „Naturalisation: le Tribunal fédéral aux prises avec sa jurisprudence“, *Le Temps*, 11. Mai 2006.

⁴⁹ Bundesrat, *Botschaft über die Eidgenössische Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“* vom 25. Oktober 2006 (BB1 2006 8953).

⁵⁰ EJPD, *Bundesrat lehnt Volksinitiative „für demokratische Einbürgerungen“ ab*, Medienmitteilung, 25. Oktober 2006.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Asyl*, Schweizerische Zeitschrift für Asylrecht und Praxis, Bern, 2005-2006.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Chronologie der Flüchtlingspolitik*, 2005-2006.

Schweizerische Flüchtlingshilfe, *Fluchtpunkt*, 2005-2006.

Vivre ensemble, Bulletin de liaison pour la défense du droit d'asile, Genève, 2005-2006.

INTERNET-ADRESSEN

Bundesamt für Migration (BFM): <<http://www.bfm.admin.ch>>.

Bundesverwaltung: <<http://www.admin.ch>>.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (Pan-European Network of refugee-assisting NGOs): <<http://www.ecre.org>>.

Human Rights Watch: <<http://www.hrw.org>>.

Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern: <<http://www.anneepolitique.ch>>.

Le Courrier: <<http://www.lecourrier.ch>>.

Menschenrechte Schweiz MERS – Praktische Hilfsinstrumente für die Bildungsarbeit zu Menschenrechtsthemen: <<http://www.humanrights.ch>>.

Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH): <<http://www.osar.ch/about-us?appendLang=de>>.

Solidarité sans frontières (Zusammenarbeit BODS und Asylkoordination): <<http://www.sosf.ch>>.

Swisspolitics.org: <<http://www.swisspolitics.org>>.

UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR): <<http://www.unhcr.ch>>.